# PERSPECTIVE

## Les nouvelles règles de comptabilisation des contrats de partenariat public-privé

Le recours aux contrats de partenariat a souvent été suspecté de s'inscrire davantage dans une logique d'optimisation budgétaire que dans une perspective d'efficacité des investissements publics. Le développement de ces contrats, dans le cadre des politiques de relance et dans un contexte de tensions budgétaires, pourrait renforcer ces critiques. En modifiant les règles de comptabilisation des contrats de partenariat, les arrêtés du 16 décembre 2010 participent d'une logique de garantie du bon usage des fonds publics et d'évaluation des décisions publiques. De la qualité des informations données par la comptabilité dépend en effet celle de la mesure de l'efficacité de ces contrats.

*Nicolas DUPAS*
*Chef de projets PPP*
*Caisse des Dépôts*

*Adrien GAUBERT*
*Doctorant*
*GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis*

*Frédéric MARTY*
*Chargé de recherche CNRS*
*GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis*
*OFCE – Sciences Po Paris*

*Arnaud VOISIN*
*Chef de projets PPP*
*Caisse des Dépôts*

RLCT XX

Plusieurs arrêtés du 16 décembre 2010 ont mis à jour les instructions comptables et budgétaires M14 relatives aux communes, M52 relatives aux départements et M71 relatives aux régions, ainsi que les instructions M4 portant sur les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), M21 sur les établissements publics de santé (EPS), M22 sur les établissements publics et services publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS) et M31 sur les offices publics de l'habitat (OPH) *(JO 23 déc. 2010)*. Ces arrêtés veillent à la traduction, dans les comptes de l'entité publique, de l'ensemble des engagements liés aux partenariats public-privé (PPP). Précédemment, ces engagements figuraient en hors bilan (annexe au compte administratif et budgétaire). Depuis le 1er janvier 2011, l'entité publique est tenue de les inscrire au bilan à leur mise en service et de reconnaître au passif une dette correspondante.

Ces nouvelles règles de comptabilisation, qui s'appliquent tant aux nouveaux contrats qu'aux contrats existants, répondent à des enjeux de fond sur les déterminants de l'engagement des collectivités publiques dans les PPP (I). Depuis l'entrée en vigueur de ces arrêtés, l'information comptable délivrée par les collectivités reflète plus fidèlement leur situation (II). La question des règles de comptabilisation est d'autant plus critique que l'encadrement comptable des PPP n'est pas figé, tant au niveau national qu'au niveau international. La réflexion sur les modalités de comptabilisation s'inscrit en effet dans un mouvement général visant à une meilleure appréhension des engagements souscrits par les collectivités publiques dans le cadre des contrats de long terme (III). Ces mouvements font écho à une exigence croissante des apporteurs de ressources financières externes quant à la qualité de l'information comptable délivrée par les différentes entités publiques.

## I – NECESSITE D'UNE COMPTABILISATION DES PPP

La réflexion sur les règles de comptabilisation des PPP est un aspect important de la question de la mesure de leur efficacité, cette dernière étant entendue comme bon usage des deniers publics. En effet, comme le souligne le rapport de la Commission Lebrun, « *l'analyse financière appuyée sur des références comptables de qualité s'avère être l'instrument de synthèse le plus efficace pour apprécier la performance des PPP contractuels*[1] ». À ce titre, l'intérêt porté à la comptabilisation des PPP dépasse l'objectif de prévention des stratégies opportunistes pour constituer un préalable indispensable à l'évaluation *ex post* de la performance de ces contrats, cette évaluation étant elle-même requise à l'élaboration de meilleures clauses contractuelles.

### A.– Les déterminants de l'engagement dans un PPP

Le débat est récurrent en matière de PPP : le recours à ces derniers correspond-il exclusivement à des préoccupations d'ordre micro-économique en matière d'efficacité de la gestion des projets publics[2] ? Les deux avantages théoriques principaux du PPP pour le contractant public sont d'abord les gains liés à l'intégration des phases de conception-construction et d'exploitation, laquelle responsabilise le contractant sur l'ensemble de la durée de vie du contrat, et ensuite la présence de clauses incitatives du contrat qui permettent d'aligner les intérêts des deux partenaires. Par exemple, dans le modèle canonique des PPP, les paiements ne commencent qu'à la mise en service de l'actif et ils sont indexés à la performance et à la qualité du service. Ou bien, le recours au PPP peut-il, dans une certaine mesure, répondre à l'objectif de faire porter la dette par des prestataires privés ?

Si, dès les débuts de la politique de PPP au Royaume-Uni, l'idée de faire de la consolidation l'un des paramètres de la décision de s'engager dans une *private finance initiative* (PFI) a été écartée[3], la littérature académique a souvent mis en exergue le fait que le portage de la dette par le contractant privé constitue l'une des clés de cet engagement[4].

Un recours aux PPP répondant à une préoccupation essentiellement comptable induirait deux types de difficultés. Il poserait d'abord un problème de transparence et de respect des principes de la commande publique (interdiction des paiements différés). Son efficacité serait ensuite critiquable dans la mesure où, dans les conditions normales des marchés, le financement privé représente un surcoût par rapport au financement public.

***

***1 Lebrun J.-L., ss-dir., Aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP : Lisibilité et comparabilité, Institut de la gestion déléguée, juin 2011.***

***2 Pour une synthèse, lire Marty F., Trosa S., Voisin A., Les partenariats public-privé, Repères-La Découverte, 2006.***

***3 Treasury Task Force, How to account for PFI transactions, Technical Note n° 1, 1999.***

***4 Maskin E., Tirole J., Public-Private Partnerships and Government Spending Limits, International Journal of Industrial Organization, 26 (2), March 2008, p. 412 à 420.***

Tout d’abord, l’absence des contrats concernés dans le bilan des collectivités publiques serait susceptible d’altérer la sincérité des comptes et de donner une image infidèle de leur situation dans la mesure où la dette – contrepartie des actifs – n’y est pas reconnue. En effet, dans une comptabilité de flux traditionnelle, les engagements n’apparaissent pas, seuls sont traduits les encaissements et décaissements de l’exercice considéré. Ensuite, le caractère hors bilan des engagements pourrait conduire à la dissimulation des risques budgétaires[5]. Enfin, il ne serait possible d’écarter le risque que, saisissant la possibilité de ne pas reconnaître la dette liée à un investissement, une collectivité opte pour un PPP au détriment d’une acquisition traditionnelle alors même que cette dernière permettait de maximiser la valeur pour le contribuable. Le traitement comptable des PPP est ainsi jugé susceptible de fausser non seulement la reddition des comptes publics mais aussi la gestion publique elle-même[6].
La question soulevée ne revêt pas exclusivement une dimension théorique.
En 2009, au Royaume-Uni, une part significative des contrats de *PFI* figurait en hors bilan, malgré les intentions affichées dès 1999 par le *HM Treasury*, le Trésor britannique. Sur les 628 contrats répertoriés par le *HM Treasury*, seuls 12% faisaient l’objet d’une consolidation dans les comptes publics. En termes de montant d’investissement privé (*capital value*), 54% de l’ensemble (31,6 sur 58,6 milliards de livres) étaient donc hors bilan[7].
En France, avec la crise de 2008, les PPP sont devenus un instrument de relance de l’économie. L’État a mis en place des mesures assurant la pérennité du dispositif, dans la loi de finances rectificative pour 2009, qui autorise l’État à apporter sa garantie aux projets PPP *(L. n° 2009-122, 4 févr. 2009, art. 6)* ainsi que dans la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, qui permet un ajustement du plan de financement pour le candidat retenu *(L. n° 2009-179, 17 févr. 2009, art. 13)*. L’objectif n’est plus seulement de rechercher les qualités incitatives des contrats mais de bénéficier de l’effet de levier des financements privés ; le PPP n’est plus seulement un instrument de répartition optimale des risques mais aussi, dans certains cas, l’outil unique pour réaliser des investissements publics
Il est donc nécessaire de disposer d’un cadre comptable permettant de rendre compte des engagements et de prévenir d’éventuelles stratégies de court terme préjudiciables à long terme pour les finances publiques.

### B.– Des risques élevés pour les collectivités territoriales

La question des PPP est particulièrement critique pour les collectivités territoriales.

***5 Schwartz G., Corbacho A., Funke K., Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks, Palgrave Macmillan, 2008.***
***6 Heald D., Georgiou G., Accounting for PPPs in a converging world,*** in ***Hodge G., Greve C., Boardman A., International Handbook of Public-Private Partnerships, Edward Elgar, 2010.***
***7 Marty F., Voisin A., La comptabilisation des contrats de private finance initiative au Royaume-Uni, Cahier de recherche GIREF, n° 02-2009, ESG – UQAM, mars 2009.***

Elles sont, d'une part, les premières utilisatrices des contrats de partenariats et assimilables (CPA) – bail emphytéotique administratif (BEA), bail emphytéotique hospitalier (BEH), autorisation temporaire d'occupation du domaine public (AOT), avec location avec option d'achat (LOA). D'après les chiffres de la Mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP), les collectivités territoriales sont à l'origine de 87 des 112 CP signés en décembre 2011. En considérant l'ensemble des CPA, sur la période du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2010, les collectivités locales ont été à l'origine de 60% des 541 opérations recensés par le Centre d'expertise français pour l'observation des partenariats public-privé (CEF-O-PPP)[8]. Les communes représentent à elles seules 41% de l'ensemble. Au sein des 401 pouvoirs adjudicateurs répertoriés, on compte 194 communes, 58 intercommunalités, 37 conseils généraux et 9 conseils régionaux. En outre, parmi les 87 établissements publics ayant lancé une telle procédure, il est possible de mettre en relief la présence de 54 établissements hospitaliers. Enfin, en nombre d'avis d'appel public à concurrence (AAPC), les collectivités ont lancé plus de 300 projets sur 489, sous forme de BEA ou de CP[9].
Les collectivités territoriales sont non seulement les entités publiques qui ont recouru le plus rapidement aux CP, et assuré leur pérennité durant la période de relatif attentisme qui précéda la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat *(cf. tableau infra)*, mais aussi les utilisateurs potentiellement les plus dynamiques, avec notamment la montée en puissance des projets liés à l'environnement[10].

| | Nombre de contrats signés | État | Collectivités locales |
|---|---|---|---|
| Janvier 2007 | 10 | 2 | 8 |
| Février 2008 | 27 | 7 | 20 |
| Mai 2009 | 36 | 8 | 28 |
| Avril 2010 | 62 | 16 | 46 |
| Février 2011 | 80 | 17 | 63 |
| Décembre 2011 | 112 | 25 | 87 |

La valeur des contrats des collectivités tend également à croître significativement, comme en témoignent les données du tableau ci-dessous, issues du rapport précité du CEF-O-PPP[11].

| | | Collectivités | % de l'ensemble |
|---|---|---|---|
| 2004 | | | |
| | Nombre de projets attribués | 1 | 9% |
| | Montant | 1,9 | 0% |
| 2005 | | | |
| | Nombre de projets attribués | 4 | 20% |
| | Montant | 309,8 | 15% |
| 2006 | | | |
| | Nombre de projets attribués | 16 | 62% |
| | Montant | 773 | 26% |
| 2007 | | | |

***8 CEF-O-PPP, Rapp. statistique semestriel, Le marché des contrats globaux, contrats de partenariat et assimilables, 2011.***
***9 Il est possible, depuis la loi de 2006 modifiant le Code général de la propriété des personnes publiques, pour une collectivité territoriale de lancer une opération en AOT-LOA. Un cas est répertorié dans le Calvados en 2009, pour un bâtiment dédié aux systèmes d'information du Conseil général.***
***10 87 projets lancés au 31 décembre 2010, sans prendre en compte les projets liés au photovoltaïque, avec notamment un fonds de 400 millions d'euros dans la région Languedoc-Roussillon. Le nombre des AAPC (489 de 2004 à 2010) s'inscrit dans une nette croissance, passant de 91 en 2009 à 138 en 2010. Parmi ces derniers, la part des projets liés à l'environnement croît significativement, passant de 6 en 2008 à 23 en 2009 et enfin à 52 en 2010.***
***11 Les données ne sont pas disponibles pour l'ensemble des AAPC.***

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Nombre de projets attribués | 24 | 86% |
| | Montant | 804,1 | 32% |
| 2008 | | | |
| | Nombre de projets attribués | 13 | 52% |
| | Montant | 445,9 | 25% |
| 2009 | | | |
| | Nombre de projets attribués | 22 | 79% |
| | Montant | 1169,3[12] | 80% |
| 2010 | | | |
| | Nombre de projets attribués | 4 | 80% |
| | Montant | 23,7 | 90% |
| **TOTAL** | | | |
| | Nombre de projets attribués | 84 | 59% |
| | Montant | 3527,7 | 29% |

Les risques liés aux PPP sont d'autant plus élevés pour les collectivités territoriales qu'elles ne disposent pas toujours des compétences et ressources internes pour s'assurer de l'optimalité et de la soutenabilité budgétaire des engagements pris dans le cadre de ces contrats - coûts de transaction[13] *ex ante* (coûts de contractualisation) et *ex post* (coûts de contrôle du prestataire en cours de contrat). À titre d'exemple, les coûts des conseils *ex ante* ont été estimés dans le cas britannique à 3,7% de la valeur des contrats d'un montant significatif, et jusqu'à 10% pour les contrats les plus complexes[14].
Il en découle la nécessité de disposer d'un cadre comptable permettant de rendre compte de ces engagements et de fournir des informations comptables pertinentes aux différentes parties prenantes.

## II – NOUVEAU CADRE DE COMPTABILISATION DES PPP

L'intégration de la valeur de l'actif dans les comptes de la collectivité, et la reconnaissance d'un montant équivalent en dette publique (compte 1675), visent ainsi à donner une image plus sincère et fidèle de la situation des comptes de la collectivité. Ces opérations, jusqu'à présent hors bilan, étaient déjà retraitées en dette par les analystes financiers. Désormais, la valeur de l'actif, si elle n'a aucune dimension budgétaire, figure bien au bilan du compte administratif. En d'autres termes, il s'agit de l'intégration de nouveaux principes dans l'information comptable délivrée par les collectivités, mais non d'une modification affectant directement la comptabilisation budgétaire des contrats de PPP au sens d'Eurostat.

### A.– Principes

Dans un cadre comptable français bien peu satisfaisant, il n'existait comme référence que le guide comptable des entreprises concessionnaires de 1975, dépourvu de force réglementaire dans la mesure où il n'avait pas fait l'objet d'une approbation formelle. En outre, s'agissant de l' État seulement, s'applique l'avis provisoire n° 2007-01 du 21 décembre 2007 du Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique relatif au traitement comptable des opérations de financement de biens nécessaires au service public, à leur construction, transformation ou exploitation. Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), créé le 30 décembre 2008, travaille encore à ce jour à la construction d'une norme définitive.

***12 Ce nombre élevé s'explique par l'impact du stade vélodrome de Marseille, du stade de Lille, des contrats de traitement des déchets du pays de Caux et de haut débit des Hautes-Pyrénées.***
***13 Saussier S., Yvrande-Billon A., Économie des coûts de transaction, Repères-La Découverte, 2007, n° 407.***
***14 Välilä T., How expensive are cost savings : on the economics of public-private partnerships, European Investment Bank Papers, n° 10 (1), 2005, p. 94 à 119.***

Même si les engagements pris dans le cadre de contrats à long terme étaient déjà, en règle générale, retraités par les agences de notation pour jauger de la qualité de signature des collectivités publiques, les modifications issues des arrêtés du 16 décembre 2010 renforcent la transparence de l'information comptable délivrée aux différentes parties prenantes[15].

Les principes qui guident les nouvelles modalités de reconnaissance comptable des engagements liés aux PPP sont en grande partie liés aux normes comptables internationales *(cf. infra)*.

Dans le cadre d'une comptabilité publique traditionnelle, tenue sur la base des flux d'encaissements et de décaissements, l'impact des PPP était en grande partie occulté. Seuls les flux de paiements annuels de la collectivité apparaissaient dans les comptes. Le passage à une comptabilité de nature patrimoniale ne se traduit pas automatiquement par une parfaite reconnaissance des actifs et obligations liés aux PPP, comme en témoigne l'exemple britannique[16]. En effet, avant l'adoption des normes IFRS (*International Financing Reporting Standards*), le Royaume-Uni utilisait pour sa comptabilité publique des versions adaptées des UK GAAP (*Generally Accepted Accounting Practice*), reposant notamment sur le critère des risques et récompenses pour reconnaître un actif dans les comptes. Cette règle, utilisée à l'origine pour les montages de crédit-bail, conduisait à consolider l'actif – et les dettes correspondantes – dans les comptes du contractant qui supportait la plus grande part des risques ou qui bénéficierait le plus des gains.

Les principaux risques pris en considération étaient le risque de demande et le risque de valeur résiduelle, à l'issue du contrat. Cependant, cette règle conduisait souvent à une déconsolidation des comptes publics. En effet, non seulement la quantification des risques revêtait parfois une dimension discrétionnaire mais la tentation pouvait être forte de jouer sur l'allocation (ou la quantification) des risques marginaux (autour du seuil des 50%).

Si le critère des risques et récompenses est également utilisé par Eurostat pour l'établissement des comptes publics au sens de Maastricht, il a été rejeté par l'IASB (*International Accounting Standards Board*), en charge de l'établissement des normes comptables privées internationales (IAS), dans la mesure où il avait conduit des firmes privées à opérer des choix comptables opportunistes pour ne pas consolider dans le bilan des actifs dont elles assumaient pourtant le contrôle économique[17]. Le contrôle constitua donc le critère retenu par les interprétations des normes IFRS, les IFRIC[18].

Les Britanniques eux-mêmes abandonnèrent par la suite, dans leurs directives comptables applicables aux organisations publiques, le critère des risques et récompenses pour adopter celui du contrôle[19]. L'actif est consolidé dans les comptes publics et la dette correspondante y est reconnue dès lors que deux conditions sont réunies. En premier lieu, il est nécessaire que le contractant public contrôle le service rendu, ses destinataires et son tarif. En second lieu, il doit recueillir les intérêts résiduels liés à l'actif à l'issue du contrat.

Un tel choix, comme le souligne le *National Audit Office*, la cour des comptes britannique, a pour effet de reconnaître les nouveaux contrats de PPP dans les comptes publics et donc de faire en sorte que le recours à une formule partenariale corresponde bien à un objectif de maximisation de la valeur pour le contribuable et non de déconsolidation comptable[20].

## B.– Règles relatives à l'enregistrement

***15 MAPPP, Point sur les problématiques de comptabilisation des CP – Rappel des dernières évolutions intervenues depuis fin 2010, 2011, MAPPP/11-08.***

***16 Marty F., Voisin A., op. cit.***

***17 Heald D., Georgiou G., op. cit.***

***18 Les IFRIC, publiées par l'International Financial Reporting Interpretation Committee, sont les directives d'interprétation des règles comptables IFRS. Elles visent à harmoniser les pratiques des entreprises et résoudre certaines difficultés techniques.***

***19 HM Treasury, Financial Reporting Manual, 2009-2010. À partir du 1er avril 2009, les comptes publics britanniques sont tenus conformément aux normes IFRS. En matière de PPP, l'interprétation IFRIC 12, construite pour la comptabilisation des contrats de concession chez les opérateurs privés, est appliquée en miroir pour le contractant public.***

***20 "Appropriate challenges should make sure that decisions are taken on value for money criteria, rather than accounting treatment reasons. Under the accounting rules until April 2009, there was an incentive to use PFI as most projects did not appear on departmental balance sheets and were excluded from calculation of national debt […]. From April 2009, the public sector has adopted IFRS to produce their accounts, and, as a result, the majority of PFI projects are now included within the balance sheets of individual bodies", National Audit Office, Lessons from PFI and other projects, HC 920, session 2010-2012, Apr. 2011.***

Avant l'entrée en vigueur des instruction budgétaires et comptables du 16 décembre 2010, les redevances des CP, à la mise à disposition de l'ouvrage, étaient comptabilisées en crédit de paiement (engagement annuel), pour le paiement des parties de redevances correspondant aux coûts de fonctionnement et aux coûts de financement (part correspondant au paiement des intérêts) en charge (classe 6), et les coûts d'investissement en compte d'actif (classe 2). Le reste du contrat était comptabilisé en engagement pluriannuel, en autorisation de programme et autorisation d'engagement. Le détail de ces engagements extra comptables était annexé au compte administratif. En parallèle, la dette correspondant aux contrats de partenariat était inscrite dans les engagements hors bilan (comptes spéciaux de classe 8).
Depuis l'entrée en vigueur des instructions, il est requis d'inscrire à l'actif la valeur contractuelle du bien ou l'investissement initial, à laquelle il convient d'ajouter les redevances représentatives des coûts d'investissement. La valeur totale est inscrite au compte 21. Quant au passif, il convient d'inscrire au compte 235 (compte créé) la part d'investissement d'ores et déjà réglée et au compte 1675, qui enregistre désormais les dettes afférentes aux contrats de PPP, la part investissement qui n'a pas encore été intégralement versée, c'est-à-dire, restant à payer. La soulte éventuelle est comptabilisée au compte 13. Enfin, il est également possible de prévoir un amortissement progressif de l'actif. L'instruction crée en outre l'annexe n° 53 (Fiche d'écriture – Acquisition d'une immobilisation par voie de contrat de partenariat public-privé). Enfin, à l'instar de ce qui était pratiqué auparavant, la rémunération annuelle du partenaire privé se fait par l'intermédiaire du compte 611 pour la part fonctionnement et du compte 6618 pour la part financement.
Comme il sera développé ci-dessous, on peut déjà noter qu'une mise en œuvre dans le cas français des propositions de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standard Board*) pourrait se traduire par des enregistrements différents pour les délégations de service public d'une part et les contrats de partenariats ou assimilés d'autre part.

## III – MISE EN PERSPECTIVE DES NORMES COMPTABLES

Les règles de comptabilisation applicables par les collectivités territoriales ne sont pas les seules à avoir été modifiées. Il en va de même de celles applicables aux CP de l'État. Ces nouvelles réglementations sont en cohérence avec les évolutions des normes comptables internationales, qu'il s'agisse de celles applicables aux entreprises privées ou de celles afférentes au secteur public.

### A.– L'évolution des normes comptables internationales

Dans le cas français, nous avons vu qu'il n'est pas excessif, pour reprendre les termes du rapport de l'IGD précité, de parler d' « *un vide historique* » en matière de réglementation comptable des PPP. Au niveau international, les initiatives de l'IPSASB visent à construire une norme en miroir de l'IFRIC 12, applicable aux opérateurs privés. Se pose pour l'IPSASB la question de l'adoption du critère de contrôle, récemment choisi par le Royaume-Uni en lieu et place du critère des risques et récompenses. Le critère du contrôle est porté par les normes IFRS.

#### *1) Convergence des normes comptables autour de la notion de contrôle*

S'agissant en premier lieu des CP conclus par l'État, la norme n° 6 du Recueil des normes comptables de l'État et la norme IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) sur les immobilisations corporelles de l'État inscrivent le bien au patrimoine si l'État en contrôle le droit et les conditions d'utilisation. Le principe de consolidation est donc celui du contrôle. Deux critères permettent de caractériser ce dernier. Il s'agit respectivement de la maîtrise des conditions d'utilisation de l'actif et de celle du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation. Des critères additionnels peuvent être mis en œuvre. Il s'agit de l'impossibilité pour l'opérateur de vendre ou de donner en garantie l'équipement, de l'occupation du domaine public, de la détermination des caractéristiques essentielles de l'équipement, de la gestion du service public ou encore de l'encadrement du revenu tiré de l'équipement.
Cette convergence vers le critère du contrôle témoigne d'un net progrès vis-à-vis des critères mis en place par Eurostat en 2004 pour prévenir les tendances à la déconsolidation des contrats de PPP[21]. Ces critères, fondés sur l'analyse de la répartition des risques appréciée *in concreto* dans chaque contrat, n'ont pu en fait contrecarrer les effets des arbitrages en faveur de montages « déconsolidants » de la part d'autorités publiques soucieuses de ne pas traduire l'impact de leurs investissements dans leurs comptes.
Cette prescription des normes comptables de l'État est par ailleurs conforme à la comptabilité internationale publique : la prise en compte du contrôle se retrouve également dans les normes comptables IFRS désormais appliquées pour les comptes publics britanniques et dans le projet de norme de l'IPSASB sur les SCA (*Service Concession Agreements*), qui se fonde sur l'interprétation IFRIC 12 adoptée en novembre 2006[22] et vise à proposer une comptabilisation par le contractant public en miroir de celle opérée par son cocontractant privé.
La substitution du critère de contrôle à celui de risques et récompenses nécessitait de définir les critères du contrôle, le périmètre couvert et la terminologie retenue. La norme définitive, résultant des échanges avec les parties intéressées, baptisée IPSAS 32, a été publiée le 31 octobre 2011.

### *2) Distinction entre le modèle de l'actif incorporel et le modèle de l'actif financier*

L'IFRIC impose au contractant privé de consolider les actifs dans ses comptes dès lors qu'il apparaît qu'il en détient le contrôle économique. Deux possibilités d'enregistrement lui sont offertes, correspondant aux deux logiques distinguées par le rapport de l'IGD. La première, dite du modèle de l'actif incorporel, correspond aux contrats de concession, aux délégations de service public. Il s'agit de la situation dans laquelle les paiements proviennent des usagers du service et le risque est pour tout ou partie garanti par le concédant. Le contractant public transfère au prestataire le droit d'exploiter un actif en contrepartie d'une rémunération. Le contractant privé détient un actif incorporel, un droit de recevoir des paiements de la personne publique.
La seconde solution est celle de l'actif financier. Elle correspond davantage aux contrats de partenariat et assimilés. Dans ce contrat économique complet, une mission globale est dévolue à un prestataire en contrepartie du paiement d'un loyer par le contractant public. Le contractant privé reçoit des paiements directs du contractant public. Le contractant privé est réputé détenir une créance sur sa contrepartie publique. L'autorité contractante doit alors inscrire à son passif une dette irrévocable correspondante à ses engagements de décaissements et inscrire en contrepartie, à l'actif, la valeur du bien sur lequel elle exerce un contrôle.

---

***[21] Marty F., Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan, Document de travail OFCE, n° 2007-29, oct. 2007.***
***Kirat T., Marty F., Les enjeux comptables et budgétaires des PPP, Pouvoirs Locaux, n° 74 – III, sept. 2007, p. 59 à 64.***
***[22] IPSASB, Accounting and Financial Reporting for Service Concession Agreements, Consultation Paper, IFAC, mars 2008.***

L'IFRIC 12, en vigueur au niveau européen depuis 2009, considère donc les contrats de partenariats et assimilés comme des contrats de prestations effectuées par le contractant privé au profit d'une personne publique qui exerce un contrôle sur ces dernières. La consolidation comptable est alors nécessaire, à l'inverse des montages de nature concessive dont la logique est moins celle d'un achat de prestations que celle d'un transfert de droit d'exploiter un service donné à destination de tiers.
En intégrant dans les règles applicables aux collectivités territoriales, les principes comptables des entreprises et de la comptabilité générale de l'État, les arrêtés du 16 décembre 2010 réalisent une indispensable harmonisation[23]. Ils constituent à ce titre un réel progrès en matière de transparence et d'évaluation des décisions publiques, en attendant l'édiction d'une norme définitive par le CNOCP.

## B.– De la nécessité de compléter les règles comptables par des règles budgétaires

La maîtrise des risques afférents à l'engagement dans des contrats de PPP ne se limite pas à la seule dimension comptable. Dès lors que les informations comptables ne peuvent pas informer directement de la soutenabilité des engagements souscrits, il convient de s'attacher aux dimensions budgétaires[24]. Dans la mesure où les contrats de partenariat représentent des engagements à long terme, leur traitement budgétaire doit nécessairement être pluriannuel. Les inscriptions budgétaires doivent prévoir et autoriser ces engagements pluriannuels.
En application des articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions ont l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires de deux annexes. L'une retrace l'ensemble des engagements financiers de la collectivité au titre du contrat de partenariat et l'autre la dette liée à la part investissements du contrat. Compte tenu du nombre d'informations contenues dans les documents budgétaires, on peut estimer que ces dispositions, introduites par l'ordonnance du 17 juin 2004 *(Ord. n° 2004-559, 17 juin 2004, art. 17)* et la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat *(L. n° 2008-734, 28 juill. 2008, art. 34),* ne suffisent pas pour apprécier la soutenabilité des engagements liés aux contrats de partenariat et en garantir la transparence.
Au-delà des obligations législatives en matière d'informations à renseigner dans les annexes budgétaires, le vote d'autorisation de programmes (AP) et d'autorisation d'engagements (AE) est donc fortement recommandé.
Dans ses commentaires sur les arrêtés précités de décembre 2010, la MAPPP souligne ainsi qu'il est souhaitable que l'engagement pluriannuel pris par la collectivité territoriale au titre d'un contrat de partenariat s'accompagne du vote par l'assemblée délibérante « *d'une autorisation de programme correspondant à la rémunération de la part investissement réalisé par le tiers, et d'autorisations d'engagement pour les parties correspondant à la rémunération imputée en section de fonctionnement* ». Ce commentaire s'inscrit dans la continuité de la réglementation antérieure : l'annexe 3 de la circulaire du 29 décembre 2005 recommandait déjà que l'engagement pluriannuel pris par la collectivité au titre d'un contrat de partenariat se traduise par le vote d'une AP concernant la rémunération correspondant à l'investissement réalisé par le tiers *(Circ. 29 déc. 2005, NOR : SANH0530599C)*. De même, il était recommandé que la part de la rémunération imputée en section de fonctionnement fasse l'objet du vote d'une AE.
Au niveau de l'État, une circulaire du 14 septembre 2005 a obligé les ministères à couvrir par de telles AE le coût d'investissement (coût de construction et coûts annexes, dont frais financiers) et le dédit éventuel *(Circ. budgétaire, 14 sept. 2005, n° 1BRE-1-04-4048)*.

---

***23 Rép. min. à QE n° 102171, JOAN Q. 10 mai 2011, p. 4812.***
***24 Pour une synthèse des enjeux budgétaires au niveau étatique, v. Posner P., Les partenariats public-privé : le rôle du budget, OCDE, juill. 2008.***

Il convient en outre de noter que le passage d'une logique de risques et récompenses à une logique de contrôle induit une difficulté additionnelle en matière d'articulation entre la comptabilité patrimoniale et la comptabilité budgétaire au sens de Maastricht, telle qu'elle est contrôlée par Eurostat. En effet, cette dernière demeure établie sur la base des risques et récompenses. Conformément aux règles édictées en 2004, une entité publique doit consolider un contrat de PPP dans ses comptes si elle supporte le risque de construction mais aussi l'un des deux risques suivants parmi le risque de disponibilité et le risque de demande[25]. Ce critère – et les modalités de contrôle de sa mise en œuvre – a significativement favorisé la déconsolidation de contrats de PPP par certaines collectivités publiques.

## C.– L'intérêt pratique des nouvelles règles dans la gestion de la dette et les difficultés non résolues

Au-delà des progrès en matière de sincérité comptable, qui doivent donc être complétés par un traitement budgétaire adéquat, il faut souligner l'intérêt pratique de cette nouvelle règlementation pour la gestion de la dette associée à ces contrats au sein de la personne publique.
Antérieurement à cette réglementation, l'inscription de la dette dans les bilans du cocontractant privé ne permettait pas aux collectivités de mettre en place directement des opérations telles que des *swaps*[26]. En effet, la dette ne faisait pas partie du notionnel sur la base duquel ces opérations sont autorisées conformément à la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, qui remplace celle du 15 septembre 1992 *(Circ. 25 juin 2010, NOR : IOCB1015077C)*.
Cette impossibilité était source à la fois de complexité et de surcoût : la collectivité territoriale dépendait de fait de la banque du cocontractant pour le passage d'un taux indexé à un taux fixe, entraînant un surcoût dû à la marge (estimée entre 15 et 20 points de base) prise par cette banque sur le *swap*[27], marge plus élevée que celle qui est prélevée lorsque la banque peut directement conclure ces opérations.
L'inscription de la dette dans le bilan de la personne publique serait donc de nature à supprimer les difficultés liées à la gestion de la dette associée aux contrats de partenariats en ne rendant plus nécessaire l'intermédiaire de la banque du cocontractant.
Il n'en demeure pas moins que toutes les questions relatives à la comptabilisation des PPP ne sont pas réglées par ces nouveaux arrêtés. Deux questions peuvent en effet être mises en exergue. La première porte sur le périmètre d'application de la nouvelle réglementation. Est-il suffisant de le limiter aux seuls contrats de partenariat, alors que des montages, tels les crédits-bails de nature fiscale, induisent les mêmes problématiques de consolidation ? La seconde question porte sur le futur avis du CNOCF relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats de concession et de partenariat. Les commentaires apportés par ce dernier au projet de norme de l'IPSASB relatif aux SCA (IPSAS 32) témoignent des réticences vis-à-vis des modalités de traitement des contrats de concession. L'un des points d'achoppement principaux tient à la reconnaissance – dans le modèle de l'actif incorporel – d'un passif en contrepartie d'un actif concédé, même en l'absence de paiement direct de la personne publique[28].
Suivant le rapport de l'IGD précité, l'avis du CNOCF pourrait aller dans le sens d'une comptabilisation au bilan de la personne publique, si elle exerce un contrôle sur les services rendus par l'actif en cause et si les droits et obligations afférents à ce dernier lui sont transférés en fin de contrat. S'il est possible d'estimer de façon robuste les coûts liés à cet actif, il serait inscrit en immobilisation corporelle à la date à laquelle la personne publique en obtient le contrôle.

---

***25 Eurostat, Long term contracts between government units and non-government partners (Public-Private Partnerships), 2004.***
***26 Contrats financiers par lesquels deux parties s'échangent des flux financiers en fonction d'un échéancier défini ex ante. Ces contrats peuvent porter sur des créances, sur des devises ou sur des taux.***
***27 Klopfer M., Mode d'emploi financier du PPP : évaluation, dialogue et vie du contrat, Fiche Technique A, La Lettre du Financier territorial, avr. 2011.***
***28 Lebrun J.-L., op. cit.***

L'efficacité du nouveau cadre comptable des PPP peut également être questionnée. Nous avons vu que la comptabilité de flux était inopérante pour contrôler les risques de recours sous-optimaux aux PPP et que, même en matière de comptabilité d'engagements, le critère des risques et récompenses prêtait le flanc à des arbitrages opportunistes. Si le critère du contrôle, issu des IFRS et qui sous-tend les arrêtés de décembre 2010, permet effectivement de palier quelques-uns des risques d'usage opportuniste, il convient de garder présent à l'esprit que, comme tout critère de consolidation, il peut donner lieu à des arbitrages de la part de contractants plus soucieux de déconsolider un engagement donné de leurs comptes, que de réaliser un usage optimal des deniers publics.

Sachant que nul cadre comptable ne peut toutefois écarter de tels risques, l'une des meilleures solutions pour donner une image fidèle, régulière et sincère de l'actif et des engagements de la personne publique, demeure donc non seulement dans l'obligation de rendre compte de l'ensemble des contrats de long terme, mais aussi, et surtout, le vote d'AP et d'AE.

Pour conclure, plus qu'une logique de prévention des stratégies de hors bilan, il s'agirait de faire émerger une logique de contrôle de l'efficacité de la dépense publique. En effet, il convient de mieux apprécier le volume des engagements et donc les risques de défaut ; un parallèle pourrait être établi avec la question de la notation de la dette des collectivités publiques. Il s'agirait donc, conformément à la logique introduite par les IFRS – dans le privé mais pas seulement si l'on se réfère à l'exemple britannique et aux IPSAS – de renseigner les apporteurs de ressources externes sur la capacité de l'entité publique à faire face au service de sa dette. La traduction des engagements liés aux PPP dans les comptes trahit bien la montée en puissance d'une partie prenante bien particulière[29] mais l'information délivrée satisfait également les besoins d'information d'autres parties (contribuables, électeurs, etc…)[30]. Les progrès de l'information concernent en effet en premier lieu le citoyen et contribuable. On a déjà vu que les analystes des comptes des collectivités et les agences de notation n'avaient pas attendu les arrêtés de décembre 2010 pour consolider les engagements liés aux contrats de partenariat dans la dette des collectivités.

***29 Kirat T. et Marty F., Système d'information comptable de l'État et contrôle de l'exécution des contrats publics, Document de travail OFCE, n° 2009-10, avr.***

***30 Wynne A., Public sector accounting : democratic accountability or market rules, Public Money and Management, 2004, vol. 24, n° 1, pp. 5-7.***